PRB 07-31F

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

AFGHANISTAN : L'ENGAGEMENT DE L'EUROPE

Vladimir Cirovski
Marcus Pistor
Division des affaires internationales, du commerce et des finances

Révisé le 10 février 2010

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES
PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

CONTEXTE 2

A. L'importance de l'Afghanistan dans la politique étrangère européenne 2

B. Contributions et stratégies des pays européens 3
1. Union européenne 3
2. Royaume-Uni 5
3. Pays-Bas 6
4. Allemagne 8
5. France 10
6. Italie 11

CANADA
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

AFGHANISTAN : L'ENGAGEMENT DE L'EUROPE

INTRODUCTION

Malgré sa décision de mettre fin à sa mission de combat militaire en Afghanistan d'ici 2001, le Canada demeure engagé à fond comme participant clé de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), en plus de poursuivre une ambitieuse mission d'aide et de reconstruction. Les politiques et engagements du Canada font partie d'un vaste effort international axé sur la sécurité, la reconstruction, le développement et la démocratisation de l'Afghanistan. Pour atteindre ces buts, il faut pouvoir compter sur la participation soutenue de la communauté internationale. Le présent document offre un bref aperçu de la participation de l'Union européenne (UE) et des principaux pays européens à la mission internationale, et de la façon dont ils l'abordent[1].

---

[1] L'information contenue dans le présent document est tirée en grande partie des sites Web officiels des gouvernements concernés, de l'OTAN et de l'Union européenne, ainsi que de Vincent Morelli et Paul Belkin, *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, Congressional Research Service, 3 décembre 2009, http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33627.pdf.

- L'information sur la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan est affichée sur le site Web de la FIAS, http://www.nato.int/isaf/; on trouvera également de l'information à jour sur la contribution militaire de chaque pays à la FIAS à Centre des opérations média du quartier général de l'OTAN – Afghanistan, « International Security Assistance Force and Afghan National Army Strength and Laydown », http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf [QG OTAN].
- Comme il est mentionné dans le document du QG OTAN, les chiffres donnés sont approximatifs et ne représentent pas toujours exactement le nombre de militaires sur le terrain à un moment précis. Il pourrait donc y avoir des différences entre les chiffres sur ce site Web et ceux apparaissant sur les sites Web des gouvernements concernés.
- Le nombre des pertes est tiré de l'opération Enduring Freedom, http://icasualties.org/OEF/index.aspx, http://icasualties.org/OEF/index.aspx.
- Les statistiques sur l'ADP proviennent des sites Web des gouvernements ou encore du Comité d'aide au développement de l'OCDE (p. ex. le *Rapport sur l'aide au développement en 2006*, tableau 32) et de la Délégation de la Commission européenne en République islamique d'Afghanistan, *The EU Blue Book 2009: The EU and Afghanistan*, http://www.delafg.ec.europa.eu/en/downloadable_documents/EUBlueBookAfg_2009.pdf.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

CONTEXTE

A. L'importance de l'Afghanistan dans la politique étrangère européenne

Les pays d'Europe contribuent largement aux efforts diplomatiques, militaires et d'aide à la reconstruction et au développement qui sont déployés en Afghanistan, mais la politique étrangère de plusieurs d'entre eux et l'attitude adoptée par l'UE se démarquent de celles du Canada et des États-Unis pour au moins deux raisons. La première, c'est que même si l'Afghanistan peut constituer pour les Européens un enjeu important sur le plan de la sécurité et de la politique étrangère *à l'extérieur* de l'Europe, il y a des priorités plus près de chez eux qui revêtent un caractère plus pressant.

Mentionnons avant tout le Kosovo, qui, en février 2008, a proclamé son indépendance, dont les conséquences pour la stabilité régionale suscitaient une forte inquiétude. L'UE et ses États membres sont très présents dans cette région, où ils fournissent une aide financière et technique substantielle, déploient des forces policières et militaires et comptent maintenir une présence militaire et policière considérable au cours des années à venir. L'UE fournit près de 80 % des 12 600 soldats de la Force pour le Kosovo (KFOR) dirigée par l'OTAN. L'Allemagne, avec plus de 2 400 soldats, ainsi que la France et l'Italie, avec environ 1 800 et 1 200 soldats respectivement, comptent parmi les pays qui alimentent ce contingent. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas, dont nous parlerons aussi plus loin, en déploient chacun huit, et le Canada fournit six soldats. La Mission État de droit de l'UE au Kosovo (EULEX) appuie la mission de la KFOR et compte actuellement 1 607 policiers, juges et administrateurs internationaux. En outre, l'UE dirige la mission internationale en Bosnie-Herzégovine (EUFOR-Althéa), qui se compose actuellement de 1 953 militaires, dont 300 Italiens, 129 Allemands, 73 Néerlandais, neuf Britanniques et quatre Français, ainsi que la Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (130 agents de police et civils originaires de l'UE)[2].

La seconde raison qui explique que les Européens et les Nord-Américains ne voient pas la situation en Afghanistan du même œil est le scepticisme profond que suscitent en Europe, dans la population en général et chez de nombreux politiciens, les efforts internationaux

---

2 Le nombre de militaires et de membres du personnel civil provient du site Web de la Mission État de droit de l'UE (EULEX Kosovo), http://www.eulex-kosovo.eu/?id=1, du site Web de la Force pour le Kosovo de l'OTAN, http://www.nato.int/kfor/, et du site Web d'EUFOR-Althea, http://www.euforbih.org/eufor/.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

destinés à rétablir la paix et la sécurité en Afghanistan. Ce sentiment semble tenir au fait qu'un grand nombre d'Européens considèrent l'Afghanistan principalement dans l'optique de la guerre menée par les États-Unis contre le terrorisme, que beaucoup jugent vouée à l'échec en raison de l'accent mis, selon eux, sur les efforts militaires. Les Européens s'inquiètent de ce que la stratégie appliquée antérieurement manquait de sensibilité à l'égard des particularités culturelles, ethniques et historiques de l'Afghanistan dans la stratégie. Reste à voir comment la nouvelle stratégie centrée sur la population, mise sur pied par la FIAS, corrigera la situation.

Malgré ces divergences de vues, les décideurs européens ont démontré qu'ils tenaient à venir en aide eux aussi à l'Afghanistan. Le Parlement européen et la population en général appuient les initiatives visant à promouvoir la protection des droits de la personne, plus précisément ceux des femmes. Par contre, on s'oppose généralement dans bien des pays européens à l'engagement de troupes dans des opérations de combat, surtout dans le sud de l'Afghanistan. Cette opposition a suscité des différends à l'égard des limites nationales en matière d'opérations, qualifiées de « réserves nationales ».

B. Contributions et stratégies des pays européens

1. Union européenne

L'UE, contrairement à ses États membres, n'a pas actuellement le mandat ni la capacité de contribuer aux opérations militaires en Afghanistan[3]. Elle a établi des liens étroits avec l'OTAN (connue sous le nom « d'Alliance atlantique ») dans le but d'éviter un dédoublement des efforts et toute concurrence entre l'Alliance et la toujours changeante Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Ainsi, dans les endroits où l'OTAN n'est pas ou n'est plus engagée directement par la présence d'effectifs militaires, l'UE peut se charger d'assurer la conduite des opérations en étroite coordination et collaboration avec elle. S'appuyant sur les ressources et les plans de l'OTAN, l'UE a succédé notamment à cette dernière en 2004 à la tête de l'opération militaire internationale en Bosnie-Herzégovine.

---

3 Une grande partie des renseignements contenus dans cette section provient des sites Web suivants : Commission européenne, Relations extérieures, *Afghanistan*, http://ec.europa.eu/external_relations/afghanistan/intro/index.htm; Délégation de l'Union européenne, *Country Strategy Paper for Afghanistan*, http://www.delafg.ec.europa.eu/fr/_eu_afghanistan/country_strategy.htm; Délégation de la Commission européenne en Afghanistan, http://www.delafg.ec.europa.eu/.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

La participation militaire des États membres de l'UE en Afghanistan est loin d'être négligeable : 25 des 27 pays de l'UE sont au nombre des 43 qui participent à la mission de la FIAS commandée par l'OTAN, et 30 479 (36 %) des 84 150 soldats déployés en décembre 2009 viennent de ces pays. L'UE et ses membres font aussi des efforts considérables sur d'autres plans. On leur doit en effet 30 % des 12,5 milliards de dollars que la communauté internationale a promis d'investir dans la reconstruction de l'Afghanistan lors des conférences internationales de Tokyo, en 2002, et de Berlin, en 2004. Lors de la Conférence de Londres, en 2006, la communauté européenne et ses pays membres se sont engagés à investir une somme supplémentaire de 2,4 milliards de dollars américains pour aider à la reconstruction de l'Afghanistan au cours des prochaines années[4]. La Commission européenne (CE) a investi à elle seule approximativement 2,06 milliards de dollars canadiens entre 2002 et 2008, et 315 millions en 2008. Pendant cette période, elle a été le deuxième fournisseur en importance d'aide publique au développement (APD) octroyée à l'Afghanistan, qui est le sixième bénéficiaire d'aide de la CE (après la Turquie, la Serbie, l'Éthiopie, les régions sous l'administration palestinienne et le Maroc).

En 2007, la CE a adopté un nouveau document de stratégie d'aide à l'Afghanistan pour 2007 à 2013, qui dit que le principe directeur pour l'octroi de l'aide de la CE est de privilégier le recours aux structures gouvernementales pour mettre en œuvre des programmes d'aide et fournir un appui soutenu aux programmes nationaux existants[5]. L'aide sera donc concentrée dans les domaines dans lesquels la CE a acquis un certain savoir-faire et une certaine expérience ou dans lesquels elle constitue le donateur exclusif. On parle ici, au premier chef, d'aménagement rural, de gouvernance et de santé et, au second chef, de protection sociale, de déminage et de coopération régionale. Les questions de portée plus horizontale sont les droits de la personne et la société civile (notamment la place des femmes et des médias) ainsi que les préoccupations relatives à l'environnement[6]. En juin 2007, l'UE a organisé une nouvelle mission policière en Afghanistan (EUPOL) qui s'inspire des programmes de formation policière en Allemagne. La mission souffre de la difficulté à recruter du personnel qualifié. Des tensions se

---

4 Union européenne, *European Union at the United Nations*, « EU Presidency Statement – United Nations Plenary: Situation in Afghanistan », New York, 5 novembre 2007, http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_7475_fr.htm.

5 Commission européenne, *Document de stratégie : République islamique d'Afghanistan, 2007-2013*, p. 19, http://ec.europa.eu/external_relations/afghanistan/csp/07_13_fr.pdf.

6 *Ibid.*, sommaire.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

font sentir dans les relations avec l'OTAN à cause de problèmes dans les rapports entre l'UE et la Turquie. À l'automne 2008, les détracteurs ont soutenu qu'aucun policier afghan n'avait été formé et que seulement la moitié des militaires engagés à l'égard de la mission avaient été déployés. Les responsables de l'UE ont dit vouloir poursuivre la mission et peut-être d'en doubler l'effectif actuel de 177 employés internationaux et de 91 employés locaux[7].

2. Royaume-Uni

Le gouvernement britannique est résolument en faveur de la mission de la FIAS et d'une action plus ferme pour stabiliser la situation en Afghanistan[8]. Passant de la parole aux actes, il a déployé de nombreux soldats et fourni une aide financière appréciable au développement. Sous bien des rapports, la position adoptée par le gouvernement britannique ressemble à celle du gouvernement canadien : les deux croient que démocratisation, saine gouvernance et développement sont impensables en l'absence de sécurité et que pour établir un bon climat de sécurité, il faut pouvoir compter sur de solides capacités militaires et de combat. Tous deux ont donc engagé beaucoup de ressources tant sur le plan militaire que dans les domaines du développement, de la gouvernance et de la diplomatie. Comme le Canada, le Royaume-Uni n'est pas tenu par sa Constitution ou une loi quelconque de solliciter un mandat du Parlement pour envoyer des troupes à l'étranger.

Le contingent britannique est le deuxième en nombre, après celui des États-Unis, au sein de la FIAS. Les effectifs de la FIAS déployés en Afghanistan comptent actuellement 9 500 Britanniques, comparativement à 7 700 en 2008. La majorité des troupes britanniques faisant partie de la FIAS sont des unités de combat à pied d'œuvre dans la province méridionale d'Helmand, la principale zone de culture du pavot en Afghanistan. Le Royaume-Uni mène la lutte antidrogue et dirige l'équipe provinciale de reconstruction (EPR) d'Helmand depuis mai 2006. Il a déjà été à la tête des EPR de Mazar-e-Charif (de 2002 à 2006) et de Meymana (de 2002 à 2005), deux villes du nord du pays. Le Royaume-Uni a aussi du personnel qui travaille au

---

7 Morelli et Belkin (2009).

8 Une grande partie des renseignements contenus dans cette section provient des sites et autres documents suivants du gouvernement britannique : Foreign and Commonwealth Office, *Global Issues*, « The UK effort in Afghanistan », http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/conflict-prevention/afghanistan/uk-effort-in-afghanistan/; Ministère de la Défense, *Operations in Afghanistan*, http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/ InDepth/OperationsInAfghanistan.htm; Ministère du Développement international, *Afghanistan*, http://www.dfid.gov.uk/countries/asia/afghanistan.asp; Comité de la défense de la Chambre des communes, *UK operations in Afghanistan: Government Response to the Committee's Thirteenth Report of Session 2006–07*, octobre 2007, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmdfence/1024/ 1024.pdf.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

quartier général de la FIAS et à celui de l'opération Enduring Freedom (OEF), tous deux situés à Kaboul. Deux cent cinquante et un soldats et fonctionnaires britanniques sont morts en service en Afghanistan depuis octobre 2001.

Le Royaume-Uni a joué un rôle de premier plan dans les efforts internationaux de stabilisation et de reconstruction de l'Afghanistan. Selon le Foreign and Commonwealth Office, ces huit dernières années, le Royaume-Uni aurait consacré environ 1,215 milliard de dollars canadiens à l'aide au développement. Lors de la conférence de Londres, dont le gouvernement britannique était l'hôte en janvier 2010, le ministère du Développement international a annoncé qu'il affecterait 118 millions de dollars canadiens sur plusieurs années afin de soutenir des programmes visant l'amélioration de la gouvernance (formation de 12 000 fonctionnaires municipaux et provinciaux) et l'assistance aux agriculteurs de la province de Helmand[9]. Il est, après les États-Unis, le deuxième fournisseur en importance d'aide bilatérale. Au cours des quatre prochaines années, l'aide totalisera 854,9 millions de dollars canadiens. En 2008-2009, l'Afghanistan a reçu 2,3 % de toute l'APD accordée par le Royaume-Uni, ce qui en fait le troisième bénéficiaire en importance de l'aide bilatérale britannique.

3. Pays-Bas

En optant pour une approche intégrée à l'égard de l'Afghanistan, le gouvernement néerlandais a aussi adopté des politiques semblables sous bien des rapports à celles adoptées par le gouvernement canadien[10]. Les Pays-Bas sont d'avis que la sécurité et la stabilité sont des conditions essentielles au développement et que, dans les régions sujettes à des conflits, les programmes de développement ne suffisent pas. Ceux-ci doivent s'accompagner de mesures fermes sur les plans politique, militaire et économique. Cette approche intégrée (défense, développement et diplomatie) est indispensable à l'accomplissement d'une paix, d'une sécurité et d'un développement durables[11]. Démontrant son inclination en faveur d'un engagement plus

---

9 Ministère du Développement international [R.-U.], *New Support for Afghanistan*, communiqué, 28 janvier 2010, http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/Press-releases/2010/New-support-for-Afghanistan/.

10 Une grande partie des renseignements contenus dans cette section proviennent des sites suivants du gouvernement néerlandais : Ministère des Affaires étrangères, *Afghanistan*, http://www.minbuza.nl/en/Key_Topics/Afghanistan; Ministère de la Défense, *ISAF – Afghanistan*, http://www.defensie.nl/missies/afghanistan.

11 Ministère des Affaires étrangères [Pays-Bas], *The Netherlands in Afghanistan*, bulletin n° 10, 1er septembre 2007.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

ferme, le gouvernement néerlandais a décidé, au début de 2006, d'envoyer 1 700 soldats dans la province méridionale d'Ourouzgan faire partie de la FIAS pour une période initiale de deux ans. Il n'a pas besoin d'un mandat officiel du Parlement pour déployer des forces armées à l'étranger, mais il doit l'en informer.

Lorsque le gouvernement a envisagé le déploiement d'unités de combat au sein de la FIAS dans le sud de l'Afghanistan en 2005-2006, de nombreux politiciens ont dit craindre sérieusement que la participation à des opérations de combat diminue les chances des forces néerlandaises de s'assurer l'appui de la population afghane dans ses efforts de reconstruction.

À la fin de novembre 2007, malgré une vive opposition publique, le gouvernement a décidé de prolonger d'environ deux ans la mission néerlandaise en Afghanistan. Cette décision a été prise après que plusieurs pays européens membres de l'OTAN ont offert leur assistance. En janvier 2009, la mission a été prolongée encore une fois, mais il était entendu que le déploiement actuel en Ourouzgan prendrait fin en août 2010.

Le 22 décembre 2009, les Pays-Bas comptaient 1 950 soldats en Afghanistan, la plupart réunis au sein de l'EPR de la FIAS en Ourouzgan, passée sous la responsabilité des Pays-Bas en août 2006. Le Canada, le Royaume-Uni et les Pays-Bas assurent à tour de rôle la direction du Commandement régional Sud de la FIAS à Kandahar, dont ils fournissent le commandant et le gros du personnel. Le contingent militaire néerlandais comprend, outre une force terrestre, un détachement d'hélicoptères Apache et un détachement d'appareils Chinook et F-16 dans le sud de l'Afghanistan. Basé à Kandahar, ce détachement offre un soutien tant aux éléments de la FIAS qu'à ceux de l'OEF. Il y a aussi 250 militaires néerlandais qui servent à Kaboul et dans le nord de l'Afghanistan. Depuis octobre 2001, 21 militaires néerlandais ont trouvé la mort en Afghanistan.

Sur le plan diplomatique, le gouvernement néerlandais a privilégié une approche stratégique régionale préconisant l'ouverture, par l'Alliance, d'un dialogue avec les principaux pays de la région, à savoir le Pakistan, l'Inde et l'Iran. Les Pays-Bas ont consacré beaucoup de ressources à la reconstruction et au développement en Afghanistan. Depuis 2006, l'aide au développement fournie à l'Afghanistan s'est élevée à 369 millions de dollars canadiens et devrait atteindre 599 millions de dollars canadiens d'ici 2011. L'Afghanistan a reçu 1,5 % de toute l'ADP fournie par les Pays-Bas en 2007-2008, ce qui en fait le sixième bénéficiaire en importance de l'aide bilatérale néerlandaise. Depuis 2001, les Pays-Bas offrent leur appui et une aide d'urgence au gouvernement afghan en participant au Fonds d'affectation spéciale pour la

reconstruction de l'Afghanistan. Ils ont aussi aidé à l'organisation des élections parlementaires et présidentielles et contribué à la lutte contre la production et le trafic d'opium, ainsi qu'au travail de déminage accompli par les organismes d'aide.

4. Allemagne

En plus de jouer un rôle important sur le plan diplomatique, l'Allemagne a été un des principaux fournisseurs de personnel militaire et d'aide au développement en Afghanistan[12]. Dans la mesure où le gouvernement allemand a lui aussi adopté une approche civilo-militaire globale, en soutenant que l'intervention de ces deux éléments complémentaires est nécessaire à la reconstruction et au développement de l'Afghanistan, on peut dire que la position de l'Allemagne concernant la nature des mesures que doit prendre la communauté internationale pour garantir la sécurité, la saine gouvernance et le développement s'apparente à celle de ses principaux alliés. Cependant, beaucoup ont reproché à l'Allemagne sa réticence à participer aux missions de combat de la FIAS, notamment dans l'est et le sud de l'Afghanistan, les piètres capacités de ses forces au sein de la FIAS et les réserves nationales parmi les plus restrictives de toutes celles imposées par des pays membres de la FIAS.

Contrairement au Canada, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, l'Allemagne doit obtenir un mandat explicite de la Chambre basse de son Parlement, le Bundestag, avant d'envoyer des troupes participer à des missions militaires à l'étranger, si bien que la contribution allemande à la FIAS et à l'OEF est généralement vue comme étant particulièrement sensible aux pressions politiques exercées au pays. Les politiciens et le public allemands s'inquiètent évidemment de l'incidence des opérations de combat sur les efforts de stabilisation et de reconstruction, ainsi que des risques importants que courent les soldats allemands, mais ils ont aussi bien du mal à accepter que les opérations de combat menées par la FIAS et l'OEF fassent des victimes au sein de la population civile. En 2009, le principal responsable militaire de

---

12 Une grande partie des renseignements contenus dans cette section proviennent des sites et documents suivants du gouvernement allemand : Gouvernement fédéral, *Afghanistan*, http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/Issues/Afghanistan/afghanistan.html; Ministère fédéral des Affaires étrangères, *Afghanistan*, http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Uebersicht-Afghanistan.html; Ministère fédéral de la Coopération et du développement économiques, http://www.bmz.de/en/index.html; Gouvernement fédéral, « Afghanistan Conference confirms the validity of the German strategy », 29 janvier 2010, http://www.bundesregierung.de/nn_6538/__Content/EN/Artikel/2010/01/2010-11-29-ergebnisse-afgh-konferenz__en.html; ainsi que du Foreign and Commonwealth Office du R.-U., *UK and Afghanistan*, « Outcomes from Afghanistan: The London Conference », http://afghanistan.fco.gov.uk/en/conference/outcomes/.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

l'Allemagne a démissionné et le ministre de la Défense a été réaffecté à cause d'allégations des médias selon lesquelles ils auraient caché de l'information au Parlement en ce qui concerne le rôle de l'Allemagne dans une attaque aérienne ayant causé la mort de civils.

Avec ses 4 280 soldats en poste en Afghanistan, l'Allemagne est (ou était au 22 décembre 2009) le troisième principal fournisseur de personnel militaire de la FIAS. Lors de la conférence de Londres de janvier 2010, le gouvernement allemand a annoncé que le déploiement total pourrait augmenter à 5 000 soldats, moyennant l'approbation du Parlement. Le contingent allemand actuel comporte des troupes équipées et formées pour des opérations de stabilisation, et non pour des missions de combat, et qui sont déployées dans le nord de l'Afghanistan, où elles dirigent deux EPR, celles de Kunduz (depuis octobre 2003) et de Feyazad (depuis septembre 2004). L'Allemagne a aussi été à la tête du Commandement régional Nord de la FIAS, qui regroupe cinq EPR. L'Allemagne dispose de six appareils de reconnaissance Tornado basés à Mazar-e-Charif. Elle a annoncé des projets en vue d'accroître son rôle dans la formation de l'armée nationale afghane en faisant passer de 280 à 1 400 le nombre de militaires qu'elle consacre à cette mission. Trente-quatre Allemands ont trouvé la mort en Afghanistan jusqu'à présent.

En s'engageant à investir 1,8 milliard de dollars canadiens d'ici 2010 dans la reconstruction et le développement et en renonçant au remboursement d'une dette de 107 millions de dollars canadiens, l'Allemagne s'est classée troisième sur la liste des fournisseurs d'aide bilatérale à l'Afghanistan. Avec une part de 1,9 %, l'Afghanistan était, en 2007-2008, au cinquième rang des bénéficiaires de toute l'ADP fournie par l'Allemagne dans le monde. Il se peut fort bien que ces chiffres augmentent considérablement à l'avenir, car le gouvernement allemand a proposé de presque doubler son aide actuelle à l'Afghanistan, la faisant passer à 651 millions de dollars canadiens au cours des quatre prochaines années. Au chapitre du développement, l'Allemagne s'est surtout employée à établir et à renforcer les structures de gouvernance et les capacités en ressources humaines de l'Afghanistan dans quatre secteurs en particulier : l'énergie (principalement l'énergie renouvelable), l'eau potable, le développement économique durable et l'enseignement au niveau primaire. Elle a aussi contribué aux efforts de développement dans les domaines suivants : la primauté du droit, le respect des droits de la personne, l'amélioration de la condition des femmes et des jeunes filles et les mécanismes de règlement des conflits. L'Allemagne a été le partenaire clé de l'Afghanistan en matière de formation et de développement de ressources policières, mais on a trouvé que ses efforts s'étaient avérés inefficaces. Au milieu de 2007, l'UE a pris les choses en main dans ce domaine et c'est la Mission policière de l'UE en Afghanistan qui a hérité du projet allemand.

5. France

La politique française met beaucoup moins l'accent sur les stratégies pluridimensionnelles axées à la fois sur la sécurité, la saine gouvernance, la reconstruction et le développement que ne le font les politiques du Canada, des Pays-Bas et des autres pays[13]. La France se concentre plus ouvertement et plus exclusivement sur la sécurité, notamment dans sa participation aux efforts déployés par la communauté internationale. Elle a adopté une attitude ferme à l'égard de la FIAS et de l'OEF, soutenant que les deux sont étroitement liées et que l'Alliance devrait consacrer toutes ses énergies à stabiliser le pays et à combattre le terrorisme et le trafic de stupéfiants. Si elle soutient les efforts de la communauté internationale dans les domaines de la reconstruction, de la gouvernance et du développement, et si elle est elle-même active de façon bilatérale dans ces domaines, elle ne croit pas que l'OTAN doive ou puisse être efficace sur tous ces plans. La France n'a pas d'EPR et ne croit pas que ces équipes jouent un rôle important en Afghanistan[14]. Pour envoyer des troupes à l'étranger, le gouvernement français n'a pas besoin de débattre de la question à l'Assemblée nationale ni d'obtenir un mandat de cette dernière, qui exerce tout de même une certaine influence, puisque c'est elle qui contrôle les dépenses budgétaires.

La France compte environ 3 750 soldats au sein de la FIAS, y compris quelque 280 militaires chargés d'entraîner membres des Forces armées et des contingents spéciaux de l'Afghanistan (une priorité pour la France) et 540 militaires déployés au sein du Commandement régional de la capitale de la FIAS à Kaboul. Elle joue aussi un rôle prépondérant dans le maintien de la sécurité à l'Aéroport international d'Afghanistan à Kaboul, mission à laquelle le pays a affecté environ 800 soldats. En partenariat avec l'armée nationale afghane, la France a déployé 600 soldats dans un groupement tactique conjoint afin de mener une mission de contrôle régional dans la province de Kapisa. En 2007, la France a transféré à Kandahar six chasseurs-bombardiers basés jusque-là au Tadjikistan. Ces chasseurs sont affectés à des missions de renseignement et de soutien aérien rapproché[15], y compris l'appui aux forces terrestres canadiennes. Environ 400 militaires français sont déployés dans le cadre de l'OEF en Afghanistan et dans la région. Le nombre de militaires français tués en Afghanistan s'élève à 39.

---

13 Une grande partie des renseignements contenus dans cette section proviennent des sites suivants du gouvernement français : Ministère des Affaires étrangères et européennes, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/; Ambassade de France en Afghanistan, http://ambafrance-af.org/france_afghanistan/spip.php?rubrique1; Ministère de la Défense, http://www.defense.gouv.fr/defense; Agence française de développement, http://www.afd.fr.

14 Morelli et Belkin (2009), p. 29.

15 *Ibid.*, p. 28.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

La mission en Afghanistan a largement contribué à la redéfinition de la politique française à l'égard de l'OTAN. Depuis 2001, la France appuie toujours davantage le changement d'orientation de l'Alliance, en faveur des responsabilités hors zone[16]. En outre, lors de la rencontre de l'OTAN des chefs d'État et de gouvernement qui a eu lieu à Strasbourg, en France, et à Kehl, en Allemagne en avril 2009, la France s'est officiellement jointe à la structure de commandement intégré de l'OTAN[17]. Elle demeure fermement résolue à appuyer les efforts de la FIAS et de l'OEF en Afghanistan. Au cours de sa visite à Washington, en novembre 2007, le président français Nicolas Sarkozy a déclaré au Congrès : « La France restera engagée en Afghanistan aussi longtemps qu'il le faudra, car ce qui est en cause dans ce pays, c'est l'avenir de nos valeurs et celui de l'Alliance Atlantique. »

L'ADP française reflète bien l'accent mis sur la sécurité. Treizième principal fournisseur d'aide bilatérale à l'Afghanistan, la France se classe dernière à ce chapitre parmi tous les pays dont il est question dans le présent document, auxquels s'ajoutent les États-Unis et le Canada. En 2008, l'Afghanistan ne figurait même pas parmi les 15 premiers bénéficiaires de l'ADP fournie par la France[18]. Celle-ci préfère accorder ce genre d'aide à l'Afrique, où se trouvent 12 de ses 15 premiers bénéficiaires. N'empêche qu'elle a fait des contributions appréciables à la reconstruction et au développement dans divers secteurs, dont l'assistance humanitaire, la lutte antidrogue, la formation de juges et la création du Parlement afghan, ainsi que la santé et l'agriculture.

6. Italie

Si on fait abstraction du nombre très important de soldats italiens qui sont venus grossir les rangs de la FIAS, la participation de l'Italie aux efforts internationaux en Afghanistan est plus limitée et plus modérée que celle du Canada et du Royaume-Uni[19]. Le gouvernement

---

16 *Ibid.*, p. 29.

17 Organisation du traité de l'Atlantique nord, *Strasbourg – Kehl Summit strengthens Transatlantic Link and looks at NATO's future challenges*, communiqué, 4 avril 2009, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52845.htm.

18 Extrait des statistiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Total ADP Net », http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr.

19 Une grande partie des renseignements contenus dans cette section proviennent des sites suivants du gouvernement italien : Ministère des Affaires étrangères, *Afghanistan*, http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Asia/Rapporti_Bilaterali/Afghanistan.htm; Ministère de la Défense, http://www.difesa.it/. L'information sur le rôle de l'Italie dans la réforme judiciaire provient de Ministère des Affaires étrangères, *Conference on the Rule of Law in Afghanistan*, « Italy and Justice Reform », http://www.rolafghanistan.esteri.it/ConferenceRol/Menu/I_rapporti_bilaterali/Cooperazione+_culturale/.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

italien reconnaît la nécessité de redoubler d'efforts dans tous les secteurs, qu'il s'agisse de la sécurité, de la gouvernance, du développement socioéconomique, de la coopération régionale, de la protection des droits de la personne ou de la lutte antidrogue[20], mais il ne semble pas avoir adopté une approche intégrée ou pangouvernementale pour son intervention en Afghanistan, se concentrant plutôt sur sa mission militaire dans l'ouest du pays et sur sa participation à la refonte et au renforcement du système judiciaire.

De 2001 à 2008, la contribution financière de l'Italie au développement en Afghanistan s'est établie à près de 645 millions de dollars canadiens, atteignant près de 120 millions de dollars canadiens en 2008 seulement. Avec une part de 1,8 % de l'ADP italienne, l'Afghanistan était, en 2007-2008, au second rang des bénéficiaires de l'aide bilatérale consentie par l'Italie. Celle-ci a concentré ses efforts de reconstruction et de développement sur la gouvernance, principalement le système judiciaire, et les projets d'infrastructure. L'Italie est le pays donateur qui a donné le ton aux efforts de refonte et de renforcement du système judiciaire en Afghanistan. En juillet 2007, l'Italie a tenu une Conférence sur la primauté du droit en Afghanistan[21], au cours de laquelle des donneurs internationaux ont annoncé des contributions de 360 millions de dollars américains.

On dénombre environ 3 150 soldats italiens en Afghanistan, dont des membres de l'Armée de terre, de l'Armée de l'air et des Forces spéciales. L'Italie est à la tête du Commandement régional Ouest et c'est d'elle que relève l'EPR de la province d'Hérat.

Le gouvernement italien a aussi continué de résister aux pressions de certains alliés de l'OTAN qui voulaient que l'Italie lève les restrictions à l'utilisation de ses forces pour les opérations de combat de la FIAS dans le sud du pays. Il a indiqué que les commandants locaux ont la liberté de déployer des soldats en situation d'urgence afin d'appuyer les partenaires de la FIAS, mais il n'est pas certain que les commandants agiraient sans demander d'abord l'approbation de Rome. Vingt-deux militaires italiens ont été tués en Afghanistan. À la fin de 2009, les médias ont laissé entendre que l'Italie entrevoyait la possibilité d'augmenter de près de 1 000 le nombre de ses soldats[22]. On ne sait pas si cela représente une augmentation du nombre de soldats actuellement déployés ou plutôt la poursuite du déploiement temporaire des unités envoyées en vue d'assurer la sécurité aux élections présidentielles de 2009 en Afghanistan.

---

20 Déclaration de Massimo d'Alema, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères de l'Italie, à une réunion du Conseil de sécurité de l'ONU, le 20 mars 2007.

21 Les actes et autres documents sont affichés sur le site Web du ministère des Affaires étrangères, Conférence sur la primauté du droit, http://www.rolafghanistan.esteri.it/ConferenceRol.

22 Alan Cowell, « Italy May Add 1,000 Extra Troops in Afghanistan », *The New York Times*, 3 décembre 2009, http://www.nytimes.com/2009/12/04/world/europe/04reax.html.